

UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN
(Suatu Tinjauan Pengentasan Kemiskinan di Indonesia)



Oleh:
Sambas Prabawa

UNIVERSITAS TERBUKA

DEPARTEMEN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS TERBUKA

Nopember, 1994

Mengetahui,
Dekan FKIP-UT,

DRS. UDIN S. WINATAPUTRA, MA
NIP. 130 367 151

Jakarta, Nopember 1994

Penulis,

DRS. SAMBAS PRABAWA
NIP. 131 467 662

UNIVERSITAS TERBUKA

KATA PENGANTAR

Akhirnya Studi literatur ini selesaikan juga meskipun mengalami banyak hambatan dalam mencari sumber-sumber kepustakaan. Tetapi dalam penulisan ini tidak berpengaruh pada kualitas laporan. Oleh karena itu, sudah sewajarnya kami, lakukan penelaahan.

Penulis, pertama-tama mengucapkan puji syukur kehadiran Allah atas perkenan dan petunjukNya sehingga, penulis dapat melaksanakan tugasnya dalam menyelesaikan kewajibannya.

Selanjutnya ucapan terima kasih kami sampaikan kepada lembaga-lembaga kepustakaan yang memberikan berbagai informasi dalam mencari sumber penulisan. Selain itu kepada Dekan FKIP-UT yang telah menyetujui dan mengetahui dalam penyelesaian penulisan studi literatur, kami mengucapkan banyak terima kasih yang sebesar-besarnya.

Pada kesempatan ini, kami juga mengucapkan terima kasih kepada pelbagai pihak yang tidak mungkin kami sebut satu persatu atas segala bantuan dan partisipasi dalam mendukung penulisan ini.

Akhirnya harapan kami tidak lain adalah semoga penulisan kepustakaan ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pengembangan UT pada khususnya.

Jakarta, Nopember 1994
Penulis,

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISI	ii
BAB I. PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang	1
2. Permasalahan	2
3. Tujuan	2
4. Metode Penulisan	3
BAB II. KEMISKINAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN	
A. Konsep dan Dimensi Kemeskinan	3
B. Indikator Kemiskinan	8
C. Kemiskinan Sebagai Gejala Sosial	10
BAB III. STRATEGI DAN KEBIJAKSANAAN PENGENTASAN KEMISKINAN	
A. Arah Kebijakan	11
B. Pola-pola Program Penanggulangan Kemiskinan	15
BAB IV. PERANAN LEMBAGA-LEMBAGA DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN	
A. Pemerintah	21
B. Lembaga-lembaga Formal dan Informal Tingkat Desa	23
C. Lembaga Swadaya Masyarakat	27
D. Lembaga Pendidikan Tinggi	30
BAB V. OPTIMALISASI INPRES DESA TERTINGGAL DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN	
A. Pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)	32
B. Pemilihan Kegiatan atau Usaha	34
BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN	
A. Kesimpulan	39
B. Saran	40
DAFTAR PUSTAKA	

BAB I. PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Tujuan pembangunan nasional secara jelas telah tertulis dalam GBHN, yakni mencapai masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila. Upaya-upaya untuk mewujudkan tujuan ini dituangkan dalam berbagai bentuk kebijakan dan program pembangunan. Selama PJP I pembangunan bertumpu pada azas Trilogi pembangunan.

Trilogi pembangunan yang berintikan stabilitas, pertumbuhan dan pemerataan dapat menunjukkan model pembangunan di Indonesia. Model pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan ekonomi (*economic oriented growth*) cenderung menyebabkan terjadinya penumpukkan kapital pada golongan tertentu untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Akibatnya hasil-hasil pembangunan tidak dapat dinikmati secara merata oleh seluruh masyarakat. Hal ini tampaknya yang terjadi pada PJP I, akibatnya terjadi kesenjangan ekonomi yang cukup tinggi pada masyarakat Indonesia. Meskipun secara mutlak terjadi peningkatan rata-rata pendapatan per kapita (*per capita income*), yakni dari di bawah \$100 pada pertengahan tahun 1960-an (Tjokroamidjoyo dalam Mimbar BP7, 1993) menjadi \$430 pada tahun 1982 (Jhingan, 1992), namun peningkatan ini hanya dirasakan oleh sebagian kecil masyarakat Indonesia.

Pada pembangunan Jangka Panjang II (PJP II) pembangunan mulai berorientasi/mengarah pada pemerataan. Hal ini tercermin antara lain dari muatan GBHN 1993 yang menempatkan pemerataan dan keadilan menjadi prioritas utama, dibanding dengan GBHN 1988 yang lebih mengarah pada model pembangunan berorientasi pertumbuhan. Secara operasional makin jelas sejak digulirkannya isu-isu kemiskinan dan upaya pengentasannya. Hal ini menunjukkan adanya perhatian yang lebih serius terhadap masalah tersebut.

Sesungguhnya perhatian orang terhadap masalah kemiskinan telah dirintis sejak lama, bahkan telah ada sejak zaman

pemerintahan Hindia Belanda pada akhir abad XIX (Sajogyo dalam Susapto, 1993). Namun demikian, pembahasan masalah kemiskinan makin jelas dan gencar dilakukan pada awal PJP II ini.

Dalam kaitannya dengan perspektif pembangunan, kemiskinan merupakan masalah kompleks yang akan menghambat pencapaian tujuan pembangunan nasional. Dalam GBHN 1993 ditegaskan antara lain bahwa pembangunan nasional adalah pembangunan dari, oleh dan untuk rakyat. Oleh karena itu, upaya-upaya untuk menanggulangi hambatan-hambatan dalam pembangunan semestinya melibatkan seluruh rakyat dan potensi pembangunan lainnya, termasuk masalah kemiskinan.

Upaya-upaya pengentasan kemiskinan telah dimulai sejak PJP I, dengan adanya berbagai program dan kebijaksanaan pemerintah yang secara tidak langsung mendukung upaya ini. Adapun pada PJP II, upaya pengentasan tampaknya akan ditangani secara lebih serius dan terpadu, dengan melibatkan lebih banyak potensi pembangunan, baik melalui kerja sama berbagai lembaga maupun usaha-usaha swadaya masyarakat.

2. Permasalahan

Dengan adanya berbagai program dan bentuk-bentuk kebijaksanaan pemerintah dalam upaya pengentasan kemiskinan, dapat dilihat dan dibandingkan sejauh mana efektifitasnya dalam mencapai tujuan pengentasan kemiskinan. Selain itu akan dilihat pula seberapa fungsional kerja sama yang dilakukan antar lembaga dalam upaya pengentasan kemiskinan dan akhirnya, bagaimana memanfaatkan program dan kebijakan pemerintah sehingga upaya pengentasan kemiskinan menjadi lebih efektif.

3. Tujuan

Tujuan dari penulisan ini adalah:

- a. Mengetahui konsep dan dimensi tentang kemiskinan
- b. Menganalisis bentuk, pelaksanaan dan efektifitas program-program pengentasan kemiskinan

- c. Mengetahui bentuk-bentuk kerja sama antar lembaga dan efektifitasnya dalam upaya pengentasan kemiskinan
- d. Mencari langkah-langkah untuk mengoptimalkan program pengentasan kemiskinan yang sedang dilaksanakan (Inpres Desa Tertinggal).

4. Metode Penulisan

Metode yang digunakan dalam penulisan studi pustaka ini didasarkan pada bahan-bahan yang dikumpulkan melalui literatur-literatur, data sekunder dari berbagai instansi, jurnal, teks book dan sebagainya.

BAB II. KEMISKINAN DALAM PERSPEKTIF PEMBANGUNAN

A. Konsep dan Dimensi Kemiskinan

1. Definisi dan Pengertian

Definisi kemiskinan sampai kini masih menjadi perdebatan dan silang pendapat di kalangan para ilmuwan. Suparlan dalam Susanto (1993) mendefinisikan kemiskinan sebagai suatu standar hidup yang rendah, yaitu adanya tingkat kekurangan materi pada sejumlah atau segolongan orang dibandingkan dengan standar kehidupan yang umum berlaku di masyarakat.

2. Faktor-faktor penyebab kemiskinan

Untuk memahami kemiskinan, Ellis (1984) membedakan kemiskinan tersebut dari sudut pandang ekonomi, sosial dan politik. Secara ekonomi, kemiskinan dapat diartikan sebagai kekurangan sumberdaya yang dapat digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan sekelompok orang. Menurut pengertian itu kemiskinan sekelompok orang dikaitkan dengan pendapatan dan kebutuhan. Perkiraan kebutuhan hanya mengacu pada kebutuhan pokok atau kebutuhan dasar minimum untuk hidup layak. Bila pendapatan seseorang atau keluarga tidak

memenuhi kebutuhan minimum, maka orang/keluarga tersebut dapat dikategorikan miskin. Kemiskinan seperti ini dikenal sebagai kemiskinan absolut. Sedangkan konsep kemiskinan yang lain dikenal sebagai kemiskinan relatif, yaitu bila tingkat pendapatan seseorang atau keluarga telah mencapai tingkat kebutuhan dasar minimum, tetapi bila dibandingkan dengan kebutuhan masyarakat (pendidikan, kesehatan, dll) pada saat itu masih rendah atau di bawah kebutuhan fisik minimum. Secara sosial, kemiskinan dapat diartikan sebagai kekurangan jaringan sosial dan struktur yang mendukung untuk mendapatkan kesempatan-kesempatan agar produktifitas seseorang meningkat. Adapun kemiskinan politik lebih menekankan pada derajat akses terhadap kekuasaan (*power*), dimana seseorang atau sekelompok dapat turut ambil bagian dalam pengambilan keputusan penggunaan sumberdaya yang ada. Sebab terjadinya kemiskinan dapat juga dianalisis dengan pendekatan ideologi, yaitu: *konservatisme*, *liberalisme*, dan *radikalisme* (Tamba, 1993). Menurut pandangan konservatisme, faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan adalah nilai-nilai kelas yang dimiliki orang-orang miskin tersebut, antara lain: tidak mau bekerja keras, boros, tidak mempunyai jiwa wiraswasta, fatalistik, tidak mempunyai rencana, mudah menyerah, dll. Kelompok masyarakat yang tergolong dalam ciri-ciri kemiskinan di atas mempunyai budaya sendiri yang biasanya disebut budaya miskin (*poverty culture*). Kaum leberalisme memandang manusia sebagai makhluk yang baik, tetapi sangat dipengaruhi lingkungan. Dengan demikian, jika kondisi sosial ekonomi diperbaiki, yaitu dengan menghilangkan diskriminasi dan peluang yang sama, maka budaya miskin itu dapat segera ditinggalkan. Pandangan radikalisme lebih menekankan pada peranan struktur ekonomi, sosial, dan politik. Mereka memandang manusia sebagai makhluk sosial yang kooperatif, produktif, dan kreatif. Jika mereka bersikap sebaliknya, maka tatanan ekonomi, politik, dan

sosial-lah yang memaksa mereka bersifat seperti itu, sehingga menyebabkan mereka miskin.

Berkenaan dengan hal tersebut Baker dalam Tamba (1993) menyebutkan tiga teori penyebab kemiskinan, yaitu:

1. Teori yang menyatakan bahwa kemiskinan disebabkan oleh nilai-nilai yang berkembang dan hidup dalam masyarakat. Teori ini dapat dikelompokkan ke dalam ideologi konservatisme, yaitu budaya miskin (*poverty culture*) sebagai penyebab kemiskinan
2. Teori yang menyatakan kondisi lingkungan sebagai penyebab kemiskinan. Teori ini sejalan dengan ideologi liberalisme, dimana ketimpangan struktural sebagai penyebab kemiskinan
3. Teori yang menekankan pada pembagian kekuasaan yang tidak seimbang dan pemusatan kekuasaan pada golongan tertentu sebagai penyebab terjadinya kemiskinan. Teori ini dapat digolongkan sebagai ideologi radikalisme atau ideologi sosial.

Beberapa ahli lain berpendapat mengenai faktor-faktor yang menyebabkan kemiskinan, yaitu:

1. Akibat sumber-sumber daya alam yang sedikit jumlah. Dengan demikian kemiskinan lebih banyak disebabkan karena faktor alamiah yang tidak mendukung. Kemiskinan ini dikenal sebagai kemiskinan alamiah (*natural poverty*) atau kemiskinan absolut (Pamuji, 1993). Menurut Mubyarto (1987) kemiskinan absolut disebabkan tiga hal, yaitu:
 - a. Kekurangan sumberdaya, baik sumberdaya alam maupun sumberdaya manusia
 - b. Penduduk yang sangat padat, sehingga lapangan kerja atau mata pencaharian sangat sempit. Akibatnya pendapatan rata-rata penduduk menurun
 - c. Terisolasinya suatu daerah
2. Karena kelembagaan-kelembagaan yang ada menjadikan anggota atau kelompok masyarakat tidak dapat menguasai sarana ekonomi dan fasilitas yang ada secara merata. Akibatnya sebagian

anggota masyarakat tetap miskin walaupun sebenarnya bila dibagi rata keseluruhan produksi yang dihasilkan oleh semua anggota masyarakat tersebut dapat membebaskan mereka dari kemiskinan. Kemiskinan ini dikenal sebagai kemiskinan buatan (*artificial poverty*) (Sinaga dan White, 1980). Dengan pengertian yang tidak jauh berbeda, Selo Sumardjan (1980) menyebut kemiskinan seperti ini sebagai kemiskinan berdimensi struktural, yang diartikan sebagai kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan masyarakat karena struktur sosial masyarakat itu tidak dapat turut mempergunakan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia bagi mereka. Dalam kemiskinan struktural ini tidak terjadi (kalaupun terjadi sifatnya lemah sekali) mobilitas sosial. Jadi, mereka yang miskin terus berada dalam kemiskinannya, sedangkan yang kaya terus menikmati kekayaannya. Soedjatmoko (1987) berpendapat bahwa kemiskinan mempunyai konteks struktural. Penyebab kemiskinan menurut beliau sejalan dengan pandangan radikalisme, yaitu:

- a. Tingkat isolasi suatu daerah
 - b. Tingkat deferensiasi struktural, dimana semakin tinggi deferensiasi struktur semakin rendah/sedikit jumlah golongan miskin. Dengan kata lain terdapat perbandingan terbalik
 - c. Sentralisasi. Semakin tersentralisasi suatu daerah, semakin rendah jumlah penduduk miskin di daerah tersebut.
 - d. Spektrum antara kekakuan dan keluwesan sistem sosial. Tingkat kekakuan berbanding lurus dengan jumlah penduduk miskin, artinya semakin tinggi jumlah penduduk miskin di daerah tersebut.
3. Akibat nilai-nilai atau kebudayaan yang dianut oleh sekelompok orang atau masyarakat. Lewis dalam Pamuji (1983) menggambarkan bahwa kemiskinan ini muncul karena sekelompok masyarakat tidak terintegrasi dengan masyarakat luas, apatis, cenderung menyerah pada nasib, tingkat pendidikan rendah, serta tidak

mempunyai daya juang dan kemampuan untuk memikirkan masa depan. Keadaan yang demikian muncul karena lingkungan atau budaya masyarakat itu sendiri dan keadaan ini cenderung diturunkan dari generasi ke generasi. Kemiskinan seperti ini dikenal sebagai kemiskinan yang berdimensi kebudayaan atau kultural (*cultural poverty*). Tetapi pendapat Lewis ini mendapat tanggapan dari para ahli lainnya, karena dianggap merupakan prasangka buruk masyarakat lapisan atas terhadap masyarakat lapisan bawah. Para ahli tersebut berkesimpulan bahwa sebenarnya kemiskinan itu muncul bukan semata-mata dari kebudayaan kemiskinan tetapi lebih berkaitan dengan tatanan kehidupan ekonomi yang tidak memberikan peluang bagi kaum miskin untuk keluar dari belenggu kemiskinan (Effendi, 1993), yang berarti merupakan kemiskinan struktural.

Soedjono (1991) menyatakan penyebab kemiskinan sebagai berikut:

1. Sistem ekonomi yang berlaku karena yang kuat "menindas" yang lemah
2. Tidak tersedianya sumber pendapatan yang memadai bagi golongan tersebut
3. Struktur pemilikan dan penggunaan tanah
4. Pola usaha yang terbelakang

Sedangkan Tjondronegoro (1990) mengemukakan faktor-faktor penyebab kemiskinan sebagai berikut:

1. Pemilikan dan penguasaan tanah
2. Besarnya jumlah angkatan kerja
3. Kebijakan ketenagakerjaan
4. Kebijakan ekonomi

Dari beberapa pendapat di atas, dapat diambil beberapa faktor pokok penyebab kemiskinan:

- a. Faktor-faktor subyektif anggota masyarakat, antara lain persepsi, sikap, dll.
- b. Sistem sosial yang menyangkut sistem nilai yang berkembang dalam masyarakat atau faktor budaya

- c. Sistem sosial yang berkenaan dengan struktur masyarakat, baik struktur sosial, ekonomi, politik dan budaya.

B. Indikator Kemiskinan

Untuk mengukur tingkat kemiskinan, Bank Dunia menggunakan tingkat pemerataan pendapatan sebagai ukuran kemiskinan relatif dengan ukuran masing-masing tingkat pemerataan sebagai berikut (Soedjono, 1991):

1. 40% dari penduduk berpendapatan rendah menerima kurang dari 12% pendapatan nasional. Kondisi ini disebut "*gross inequqlity*"
2. Bila presentasi golongan masyarakat di atas menerima 12 - 16% dari pendapatan nasional, maka keadaan ini disebut "*moderate inequqlity*"
3. Bila presentasi golongan masyarakat itu menerima lebih dari 17% pendapatan nasional, maka disebut "*low inequqlity*".

Indikator kemiskinan dapat pula dilihat dari ciri-ciri masyarakat miskin (Chambers, 1987), yaitu:

1. Sedikit sekali memiliki kekayaan
2. Jumlah tanggungan lebih kecil daripada jumlah pencari nafkah
3. Tersisih dari arus kehidupan dan terisolasi dari dunia luar
4. Sedikit sekali memiliki penyangga untuk menghadapi tuntutan kebutuhan yang mendadak.
5. Keluarga yang tidak berdaya.

Nasoetion (1991) mengungkapkan ciri-ciri kemiskinan alamiah sebagai berikut:

1. Teknologi yang masih tradisional dan ditujukan semata-mata untuk beradaptasi/menyesuaikan diri dengan lingkungannya
2. Jenis tanaman umumnya sedikit dan tidak didiversifikasi, dengan tanaman pangan sebagai tanaman utama
3. Umumnya petani berpandangan "*inward looking*"
4. Solidaritas masyarakat umumnya kuat. Kelembagaan yang mempertahankan stabilitas berkembang dan pengaruh, sedangkan

kelembagaan yang mencoba untuk melakukan perubahan biasanya kurang dapat diterima

5. Hak penguasaan dan kepemilikan lahan sangat bersifat sosial
6. Sarana transportasi dan komunikasi umumnya terbatas
7. Pemerintahan desa cenderung bersifat primordial
8. Tingkat ekonomi umumnya rendah
9. Distribusi pendapatan antar keluarga umumnya rendah
10. Kepadatan agraris umumnya rendah
11. Wilayah ini mengalami "*backward process*"

Dalam melihat kemiskinan secara lebih konkrit digunakan beberapa tolak ukur. Diantaranya tolak ukur berdasarkan kriteria Sajogyo (1977). Menurut Sajogyo kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi tiga, yaitu: miskin, bila pendapatan per anggota rumah tangga antara 240 - 320 kilogram setara beras per tahun; miskin sekali, bila pendapatannya antara 180 - 240 kilogram setara beras per tahun; paling miskin, bila pendapatannya kurang dari 180 kilogram setara beras per tahun. Tingkat pendapatan per anggota rumah tangga diartikan sebagai pendapatan total rumah tangga petani setahun dibagi dengan jumlah anggota keluarga.

Berdasarkan metode Sajogyo tersebut, diketahui jumlah penduduk miskin pada tahun 1980 - 1987 sebagai berikut:

Tabel 1. Perkiraan Penduduk Miskin 1980 - 1987 Berdasarkan Metode Sajogyo

Area	Tahun (% Penduduk)		
	1980	1984	1987
Pedesaan	23.6	26.6	13.5
Perkotaan	26.9	23.6	14.9
Indonesia	24.3	25.7	13.9

Sumber : Bank Dunia (1990)

Selain Sajogyo, BPS mempunyai cara penghitungan tersendiri dalam menentukan batas kemiskinan, yaitu dengan menghitung kebutuhan minimum (*konsumsi kalori perkapita per hari*) sebesar 2100 Kalori. Berdasarkan metode ini, dapat diketahui jumlah dan persentase penduduk miskin di Indonesia tahun 1976-1990.

Dalam skala yang lebih luas BPS (1992) mengukur kemiskinan pada tingkat desa dengan berbagai variabel sebagai berikut:

1. Variabel tentang potensi atau fasilitas desa, seperti fasilitas pendidikan, kesehatan, komunikasi dan lain-lain.
2. Kondisi perumahan dan lingkungan dan sebagainya.
3. Ciri-ciri kependudukan seperti ciri demografi, sosial dan ekonomi, seperti sumber penghasilan, luas lahan dan sebagainya.

C. Kemiskinan Sebagai Gejala Sosial

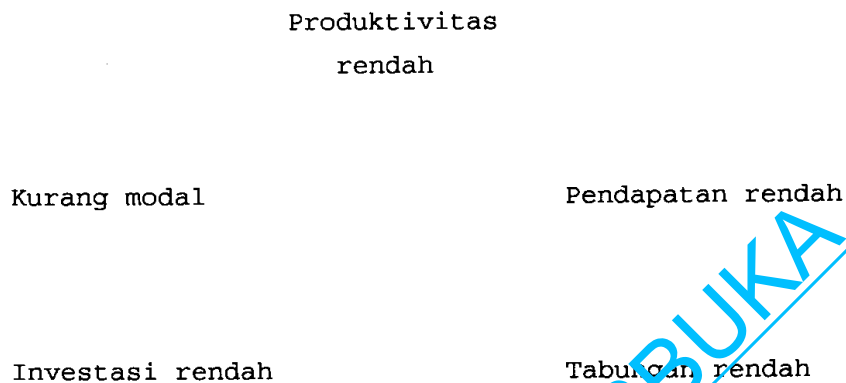
Proses kemiskinan sebagai suatu gejala sosial sebenarnya telah mulai diungkapkan oleh Geertz (1974). Geertz menyatakan adanya struktur pemilikan lahan yang tidak seimbang menunjukkan ketidaksamaan penghasilan masyarakat. Masyarakat yang memiliki lahan sempit harus membagi-bagi lagi lahannya kepada anggota-anggotanya. Sementara itu, jumlah anggota terus bertambah, sehingga jumlah "kue" yang dibagi-bagi menjadi lebih kecil lagi. Proses inilah menurut Geertz yang menyebabkan kemiskinan menjadi semakin besar pada masyarakat yang memang sudah miskin.

Dalam kerangka yang lebih luas, proses kemiskinan ini mencakup beberapa faktor yang saling terkait dan menjadi sebab satu sama lain, yang dikenal dengan "*lingkaran setan kemiskinan*". Nurske dalam Jhingan (1992) menjelaskan:

"lingkaran setan mengandung arti deretan melingkar kekuatan-kekuatan yang satu sama lain beraksi dan bereaksi sedemikian rupa sehingga menempatkan masyarakat miskin tetap berada dalam keadaan melarat"

Secara ekonomis, lingkaran setan kemiskinan itu dapat dijelaskan sebagai berikut: rendahnya tingkat produktivitas

menyebabkan rendahnya pendapatan. Akibat pendapatan yang rendah, tingkat tabungan pun rendah, yang kemudian menyebabkan investasi menjadi rendah pula. Investasi yang rendah akan menyebabkan kurangnya modal, sehingga pada akhirnya produktivitas pun rendah. Demikian seterusnya kondisi-kondisi itu menjadi sebab sekaligus akibat dari kemiskinan. Secara ringkas, lingkaran setan kemiskinan itu disajikan pada Gambar 1.



Gambar 1. Lingkaran Setan Kemiskinan

Sumber : Khinlan (1992)

Lebih lanjut, akibat dari kemiskinan ini secara garis besar dilihat dari dimensi pembangunan antara lain: rendahnya pendapatan nasional, adanya kesenjangan yang semakin melebar, dan rendahnya kemampuan berpartisipasi dalam sistem pembangunan nasional.

BAB III. STRATEGI DAN KEBIJAKSANAAN PENGENTASAN KEMISKINAN

A. Arah Kebijakan

Tiga arah kebijakan dalam upaya pengentasan kemiskinan yang dilakukan oleh pemerintah selama kurun waktu 25 tahun pembangunan adalah (Kartasasmita, 1993):

1. Kebijakan tak langsung

Kebijakan ini diarahkan pada penciptaan kondisi yang menjamin kelangsungan setiap upaya penanggulangan kemiskinan. Hal ini selaras dengan pendapat Nasoetion (1991) mengenai alternatif dan siasat dalam rangka penanggulangan kemiskinan yang meliputi 5 (lima) siasat utama, yaitu:

- a. Pengembangan struktur perekonomian
- b. Penyesuaian tata ruang agroindustri
- c. Inovasi kelembagaan untuk mengkonsolidasikan usahatani
- d. Perbaikan *terms of trade* (nilai tukar perdagangan) komoditi pertanian dengan komoditi lainnya
- e. Insentif untuk investasi pembangunan sumber daya

Secara garis besar kelima siasat itu akan dijelaskan, sebagai berikut:

1) Pengembangan Struktur Perekonomian

Penanggulangan kemiskinan, karena berbagai alasan, membutuhkan transformasi struktural. Hal ini perlu dilakukan dengan menyeimbangkan struktur perekonomian nasional, melalui pengembangan agroindustri di daerah pedesaan. Pengembangan agribisnis diharapkan dapat meningkatkan permintaan tenaga kerja di sektor pertanian. Meningkatnya permintaan tenaga kerja sektor pertanian diharapkan mendorong peningkatan pendapatan dan permintaan agregat sektor pertanian. Selanjutnya peningkatan agregat mengisyaratkan pengembangan industri non pertanian, khususnya dalam rangka menjawab peningkatan agregat lokal. Siasat ini pada hakekatnya berorientasi pada penyadapan *multiplier effect* oleh masyarakat berpendapatan rendah.

2) Penyusunan tata ruang agroindustri

Siasat kedua ini pada hakekatnya dimaksudkan untuk membentuk suatu sistem tata ruang agroindustri yang berbasis kokoh. Siasat ini dilakukan dengan cara menyusun perwilayahan komoditi, yang didasarkan pada prinsip keunggulan komparatif.

3) Inovasi Kelembagaan untuk Mengkonsolidasikan Usahatani

Masalah utama yang ingin diatasi dengan siasat ketiga adalah pemilikan lahan yang sempit, yang tidak ekonomis. Siasat ini berinti pada kegiatan mengkonsolidasi usaha tani kecil ke dalam satuan usaha yang dapat memanfaatkan perluasan skala ekonomi, melalui inovasi kelembagaan.

4) Perbaikan *Terms of trade* (nilai tukar perdagangan) Komoditi Pertanian dengan Komoditi lainnya. Diharapkan kebijaksanaan subsidi faktor produksi pertanian secara bertahan diubah menjadi kebijaksanaan jaminan harga komoditi pertanian secara komprehensif dalam pengertian mencakup pula perbaikan *terms of trade* komoditi pertanian dengan komoditi lainnya. Perbaikan *terms of trade* tersebut untuk komoditi pertanian mempunyai justifikasi yang kokoh. Siasat ini dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan yang menguntungkan antara bayangan komoditi pertanian dengan harga pasarannya.

5) Insentif untuk Investasi Pengembangan Sumber Daya

Siasat ini bertujuan untuk memberikan insentif kepada pihak swasta dalam rangka meningkatkan partisipasi mereka menginvestasikan pengembangan sumber daya. Siasat ini merupakan konsekuensi logis dari adanya resiko ketidakpastian dan pengembangan sumber daya.

Dalam kerangka pembangunan pertanian, pemerintah dapat melakukan kebijakan tak langsung dalam bentuk, antara lain: Pengaturan mekanisme harga di tingkat produsen maupun konsumen, yaitu pada saat terjadi kelebihan penawaran (masa panen raya) dan pada saat paceklik.

2. Kebijakan langsung

Kebijakan ini ditujukan pada masyarakat yang berpenghasilan rendah. Tekanan utama dari kebijakan ini diletakkan pada perbaikan pelakunya, terutama menyangkut pemenuhan kebutuhan dasar dan pengembangan kegiatan ekonomi.

3. Kebijakan yang bersifat khusus

Kebijaksanaan ini ditujukan untuk mempersiapkan masyarakat miskin itu sendiri dan aparat yang bertanggung jawab langsung terhadap kelancaran program dan sekaligus memacu dan memperluas upaya pengentasan kemiskinan.

Berkaitan dengan kebijaksanaan pola ini Sanit dalam Tamba (1993) berpendapat ada dua strategi pokok dalam rangka penanggulangan kemiskinan, yaitu:

- a. Gerakan swadaya kemasyarakatan untuk kemiskinan, yang diharapkan akan mendorong kemandirian masyarakat dengan berbagai upaya, selain untuk memenuhi kebutuhan dasar mereka, juga untuk mengangkat posisi sosial mereka ke tingkat yang lebih tinggi.
- b. Gerakan swadaya politik, yang berinti pada bagaimana posisi sosial golongan miskin sehingga mereka pun memiliki sejumlah kekuasaan untuk menentukan arah dan strategi penanggulangan berbagai kebutuhan mereka.

Sejalan dengan itu Soedjatnoko (1987) berpendapat bahwa penanggulangan kemiskinan harus dilakukan dengan memperbaiki "bargaining power" antara golongan miskin dengan golongan kaya. Perbaikan yang dimaksud berorientasi pada penciptaan keseimbangan, setidaknya mengurangi ketimpangan dalam setiap bargaining power (kekuatan tawar-menawar) antara kedua kelompok itu. Pengurangan atau perbaikan ketimpangan yang dimaksud dapat dilakukan dengan berbagai cara, antara lain:

1. Membantu menyusun dan memupuk kekuatan berorganisasi golongan miskin dan lemah
2. Merubah atau memperbaiki pola stratifikasi masyarakat desa, khususnya menyangkut pola pemilikan dan pemanfaatan tanah, pola bagi hasil, dan lain-lain
3. Merubah atau memperbaiki pola pengaturan institusional, karena berhubungan secara tidak langsung dengan pola distribusi kekuasaan dalam masyarakat desa, misalnya pola pewarisan tanah.

B. Pola-pola Program Penanggulangan Kemiskinan

Berdasarkan ketiga arah kebijakan di atas, pemerintah menerapkan 3 (tiga) pola penanggungan untuk mengurangi jumlah penduduk miskin, yang pada akhirnya diharapkan mampu memecahkan tiga masalah utama pembangunan, yaitu pengangguran, ketimpangan distribusi pendapatan, dan kemiskinan. Ketiga pola itu adalah (Kasiyanto, 1991):

1. Program Sektorial

Yang dimaksud sektor disini adalah pembidangan yang disesuaikan dengan kelompok sasaran pembangunan, misalnya: sektor pedesaan, kehutanan, pertanian, industri, perikanan, perkotaan, dan lain-lain. Jadi tidak selalu identik dengan departemen pada sistem pemerintahan di Indonesia (Kasiyanto, 1991).

Pada umumnya pola ini berorientasi pada peningkatan produksi dan produktivitas, pembangunan sarana dan prasarana fisik yang secara langsung menunjang pemenuhan kebutuhan dasar seperti pangan, sandang, perumahan, pendidikan, dan kesehatan.

Pada sektor pertanian, program penanggulangan kemiskinan disusun dengan memperhatikan berbagai faktor, antara lain faktor agroekosistem, sumber daya manusia, kelembagaan termasuk adat kebiasaan, tingkat teknologi yang diterapkan saat ini dan kondisi sarana yang ada. Pengembangan komoditas, disamping memperhatikan faktor kesesuaian lahan dan agroklimat dan faktor lain di atas, juga mengacu kepada kerangka sistem agribisnis. Dalam hal ini penetapan skala usaha (*skala program*) menjadi sangat penting. Secara garis besar, dapat dikelompokkan ke dalam:

- a. Program pengembangan komoditas untuk pemenuhan konsumsi dan peningkatan status gizi keluarga, yang meliputi tanaman pangan, peternakan dan sebagian perikanan.
- b. Pengembangan komoditas pertanian dalam kerangka pengembangan agribisnis dan menunjang agroindustri, yang meliputi sebagian program tanaman pangan dan sebagian besar program perkebunan, perikanan, dan peternakan.

c. Program peningkatan sarana dan kegiatan penunjang untuk mencapai keberhasilan program sektoral yang diusulkan terkait dalam lingkup pertanian dan non pertanian.

Adapun beberapa program sektor pertanian yang telah dilaksanakan antara lain: gerakan revolusi hijau, yang menekankan pada penerapan agro-teknologi dalam pengembangan dan peningkatan produksi pertanian. Dengan revolusi hijau ini pertanian di Indonesia yang sebelumnya dikenal sebagai pertanian yang subsistem (hanya untuk kebutuhan hidup sendiri) menjadi pertanian yang relatif modern. Penggunaan revolusi hijau ini secara fisik telah meningkatkan produksi pertanian sebesar 4% per tahun (Rahardjo dalam Wijaya, 1986).

Selain itu program Perkebunan Inti Rakyat (PIR) merupakan bentuk kebijaksanaan pertanian dengan teknologi yang lain. Program ini dapat menyerap kelebihan tenaga kerja dengan baik serta dapat menjamin pendapatan petani sedikit lebih baik. Namun proyek ini menghadapi beberapa kendala, antara lain modal yang sangat besar, hanya bisa dilaksanakan untuk komoditi tertentu, dan dilakukan hanya pada daerah tertentu (Kasiyanto, 1991).

Namun demikian program pola sektoral ini memiliki beberapa kelemahan, antara lain: semakin tertinggalnya pembangunan daerah luar Jawa. Ini tidak berarti daerah luar Jawa tidak mengalami kemajuan. Kemajuan tetap besar bila dibandingkan dengan kondisi sebelumnya, namun kemajuan yang dicapai itu jaraknya tidak semakin mendekati pembangunan di Jawa. Kelemahan lainnya adalah dengan pendekatan yang bertitik berat pada pembangunan sektoral sering dijumpai proyek menjadi batal karena tidak lolos studi kelayakan. Misalnya membangun areal pertambahan udang windu di Pantai Barat Irian Jaya (Merauke) menjadi batal karena di sana belum ada penduduk yang bisa menjadi karyawan atau plasma, usaha pertambakan, belum ada listrik, belum ada jaringan pengangkutan sarana dan bahan baku pertambakan, maupun pemasarannya. Selain itu, pembangunan sektoral yang dipaksakan juga banyak terjadi. Akibatnya banyak yang mubazir, contohnya: Perkebunan Inti Rakyat

(PIR) yang akhirnya menjadi "Museum Perkebunan" karena kekurangan tenaga kerja yang letaknya jauh dengan pabrik pengolah yang ada, proyek transmigrasi yang tidak bisa memasarkan hasil produksinya karena ditaruh ditengah hutan terpencil, kawasan industri yang menjadi lapangan penggembalaan ternak, pelabuhan perikanan yang tidak pernah disinggahi kapal nelayan, lapangan terbang sekali pakai, dan masih banyak lagi (Kasiyanto, 1991).

2. Program Regional

Program pembangunan ini diarahkan pada pengembangan potensi dan kemampuan sumber daya manusia dan prasarana dasar yang ada di daerah, khususnya daerah pedesaan, sehingga swadaya dan kreativitas masyarakat dapat ditingkatkan.

Berkaitan dengan ini, Mubyarto (1990) membedakan upaya penanggulangan kemiskinan berdasarkan jumlah penduduk miskin per wilayah, dalam hal ini antara Jawa dan luar Jawa (Tabel 2)

**Tabel 2. Jumlah Penduduk Miskin per Wilayah tahun 1990
(dalam juta orang) di Indonesia**

Wilayah	Kota	Desa	Total
Jawa	8.76	8.78	15.54
Luar Jawa	2.59	8.99	11.58
Indonesia	9.35	17.77	27.12

Sumber : Mubyarto, 1990

Bila 15.54 juta orang miskin berada di Jawa (57% dari keseluruhan) sedangkan jumlah desa miskin secara keseluruhan hanya 26% (6120 desa, 1173 kecamatan) berada di Jawa, maka jelas bahwa kantong-kantong kemiskinan desa lebih banyak berada di luar Jawa, sedangkan kantong-kantong kemiskinan penduduk lebih banyak berada di luar Jawa.

Oleh karena itu program-program anti kemiskinan yang berorientasi penduduk miskin harus lebih ditekankan di Jawa, tetapi program-program anti kemiskinan yang berorientasi desa (wilayah) miskin harus lebih ditekankan di luar Jawa. Program-program anti kemiskinan yang berorientasi desa (wilayah) akan lebih "mahal" karena menyangkut pembangunan prasarana (fisik dan sosial) yang belum ada, sedangkan program-program anti kemiskinan yang berorientasi penduduk miskin relatif lebih "murah" karena prasarana fisik dan sosial di Jawa sudah jauh lebih baik.

Salah satu bentuk program ini adalah penerangan prinsip keunggulan komparatif pada suatu daerah tertentu. Dalam program ini peranserta dan keswadayaan masyarakat sangat penting artinya. Beberapa contoh program yang merupakan implementasi dari program regional, antara lain:

- a. Di desa Simego Kecamatan Petung Kriyono Kabupaten Pekalongan, Jawa Tengah. Desa yang tergolong miskin ini sebagian besar merupakan daerah lahan kering. Proses pemiskinan yang terjadi di desa Simego disebabkan oleh tiga hal, yaitu posisi geografis yang terisolasi, sumber daya air minim, dan kualitas sumber daya manusia yang rendah (Ismaryati dan Linggasari dalam Mubyarto, 1944). Upaya pengentasan kemiskinan di daerah ini tampaknya selaras dengan pemikiran Mubyarto (1987), yakni bahwa penanggulangan kemiskinan harus disesuaikan dengan penyebab kemiskinan itu. Jika kemiskinan disebabkan oleh miskinnya sumber daya di daerah tersebut, maka penanggulangan dilakukan dengan program-program yang padat karya. Sedangkan jika kemiskinan yang terjadi disebabkan oleh padatnya penduduk, maka penanggulangannya dengan reforma agraria, dengan syarat tanah/lahan masih tersedia. Dan jika kemiskinan disebabkan karena terisolasinya daerah tersebut, maka dilakukan program "membuka" daerah itu dan menghubungkannya dengan daerah lain. Melihat kondisi dan potensi yang dimiliki desa Simego (antara lain besarnya areal lahan kering dan cukup tingginya produksi tanaman teh), serta asumsi bahwa upaya

peningkatan kesejahteraan masyarakat miskin adalah dengan mengembangkan potensi swadaya yang telah ada (Tjondronegoro dalam Mubyarto, 1994); usaha yang pernah dilakukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat antara lain melalui P2WK (Program Pengembangan Wilayah Khusus). Selain itu melalui pengembangan Kelompok Swadaya Masyarakat yang telah ada, dengan kegiatan-kegiatan seperti gotong royong, pengajian, jimpitan dan arisan. Namun dalam pelaksanaannya kegiatan tersebut tidak mencapai sasaran yang diharapkan. Contohnya P2WK yang bertujuan untuk memberikan insentif bagi penanaman teh hijau. Program ini memang mampu mengembangkan potensi swadaya yang ada, namun tidak dapat menjangkau penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan, karena petani yang mendapatkan bantuan dari dinas perkebunan adalah petani yang memiliki lahan minimal dua hektar. Sedangkan petani yang memiliki lahan kurang dari dua hektar tidak dapat memperoleh bantuan karena mereka tidak cukup lahan untuk ditanami teh hijau (Ismayarti dan Linggarsari dalam Mubyarto, 1994).

- b. Strategi Gerakan Membangun Masyarakat Pakidulan (Gerbang Mapak) di Kabupaten Sukabumi. Program ini dilakukan pemerintah Kabupaten Sukabumi dalam upaya pemerataan kesejahteraan masyarakat Kabupaten Sukabumi, karena bagian Selatan wilayah ini masih dikategorikan tertinggal dibandingkan bagian lain dari wilayah Sukabumi. Peningkatan sosial ekonomi yang terjadi ditinjau dari segi pendapatan perkapita penduduk.

3. Program Khusus

Program ini dirancang secara khusus untuk menanggulangi kemiskinan dan mengembangkan kemampuan masyarakat di daerah yang relatif tertinggal karena belum tersentuh program-program pembangunan dan menghadapi permasalahan khusus, misalnya: keterpencilan lokasi, keterbatasan sumber daya alam, lahan kritis, kekurangan sarana dan prasarana fisik, dan sebagainya. Penekanan dari program khusus adalah dari sasaran dan tujuan utama yang ingin dicapai, yakni kelompok miskin. Selain itu

pelaksanaan program ini dilakukan secara terpadu, yang melibatkan banyak sektor dan biasanya dijadikan program nasional. Tetapi strategi anti kemiskinan seperti ini membutuhkan biaya yang sangat besar apabila diterapkan dalam skala luas. Selain itu, situasi dari tempat ke tempat bisa sangat berbeda satu sama lain sehingga pendekatan yang bersifat khusus kurang begitu tepat (Hagul, 1992). Contoh bentuk program dengan pola demikian antara lain:

a. Program Pengembangan Wilayah Terpadu (PPWT)

Program ini adalah bagian dari Program Pengembangan Kawasan Terpadu (PKT), yang merupakan pembangunan secara menyeluruh dan terpadu pada suatu wilayah tertentu dengan melibatkan sektor-sektor terkait dengan pembiayaan dari berbagai sumber dana. Sasaran wilayah dari program ini mencakup: wilayah kriteria minus, kepulauan terpencil, wilayah perbatasan dengan negara tetangga, terbelakang, terisolir, wilayah kumuh diperkotaan, pantai, perbukitan, dan wilayah spesifik lainnya. Meskipun pelaksanaannya dilakukan secara desentralisasi dan disesuaikan dengan karakteristik wilayah yang bersangkutan (merupakan ciri pembangunan regional), namun secara konsep program ini dirancang secara khusus dan penerapannya dilakukan secara nasional.

b. Inpres Desa tertinggal (IDT)

Gerakan nasional yang dimulai bulan April tahun 1994 ini menggunakan pendekatan secara langsung dalam bentuk insentif finansial bagi desa-desa yang dikategorikan "tertinggal" atau miskin. Pemanfaatan dana tersebut selanjutnya diserahkan pada desa-desa yang bersangkutan dengan bantuan tenaga khusus yang bertugas sebagai pembimbing. Secara konseptual, program ini dapat diterima, artinya sasaran yang benar-benar dituju, yaitu masyarakat miskin secara langsung akan merasakan usaha ini. Namun bagaimana pelaksanaan dilapangan efektifitas penggunaan dana tersebut, masih perlu dipertanyakan dan patut menjadi bahan pemikiran yang sungguh-sungguh. Misalnya, bagaimana strategi yang

tepat dan efektif agar dana sejumlah Rp 20 juta per desa per tahun dan diputar dan selajutnya menghasilkan investasi yang lebih besar; bagaimana agar tenaga khusus yang berfungsi sebagai pembimbing mampu berperan dan mengembangkan potensi keswadayaan yang ada pada masyarakat desa. Ini bukan pekerjaan yang ringan. Oleh karena itu tepat jika program khusus ini menjadi program terpadu dan pelaksanaannya merupakan pekerjaan rumah bagi banyak sektor dan lembaga yang terkait.

IV. PERANAN LEMBAGA-LEMBAGA DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN

Pada bab III telah dijelaskan upaya-upaya pengentasan kemiskinan dalam bentuk program-program pembangunan, yang langsung maupun tidak langsung mengentaskan kemiskinan. Pada bab IV ini akan diuraikan peranan lembaga-lembaga yang terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan. Lembaga-lembaga yang dianggap paling penting dan berkompeten menurut penulis adalah: pemerintah, lembaga-lembaga formal dan informal tingkat desa, LSM, dan lembaga pendidikan tinggi.

A. Pemerintah

Batasan pengertian tentang pemerintah disini adalah para aparat yang berstruktur secara formal dalam sistem pemerintahan negara dan terkait langsung dalam pengambilan keputusan/kebijakan yang meliputi lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dalam suatu proses pembangunan, terutama pada negara berkembang, peranan pemerintah sangat menentukan. Kaitannya dengan pembangunan ekonomi sebagai pendekatan makro, Lewis dalam Jhingan (1992) menyatakan peran pemerintah adalah untuk menyelenggarakan pelayanan umum, menentukan sikap, membentuk lembaga-lembaga ekonomi, menentukan penggunaan sumber,

mengendalikan fluktuasi, menjamin pekerjaan penuh dan menentukan laju investasi. Secara umum, pemerintah lebih banyak melakukan pendekatan tak langsung dengan cara mengatasi perbedaan sosial dan menciptakan situasi psikologis, ideologis, sosial dan politik yang menguntungkan bagi pembangunan ekonomi merupakan tugas terpenting pemerintah (Myrdal dalam Jhingan, 1992). Disamping itu pemerintah dapat pula melakukan kebijaksanaan fiskal dan moneter.

Dalam kaitannya dengan upaya pengentasan kemiskinan peran pemerintah bukan saja pada fungsi pasca program (*mekanisme kontrol*) tetapi juga keberadaan program itu sendiri. Oleh karena itu peran pemerintah dalam pengentasan kemiskinan sangat penting, bahkan dapat dikatakan sebagai pangkal dari setiap kebijaksanaan yang akan dilaksanakan.

Upaya mengatasi kemiskinan pemerintah lebih banyak menggunakan pendekatan tak langsung. Berbagai *policy* yang dikeluarkan pemerintah terwujud dalam bentuk program sektoral, program regional, dan program khusus. Seperti telah dijelaskan pada bab III, program sektoral umumnya berorientasi peningkatan produksi dan pembangunan sarana dan prasarana fisik untuk menunjang kebutuhan pokok seperti pangan, sandang, pendidikan, kesehatan, perumahan, dan lain-lain. Program pembangunan regional diarahkan pada pengembangan potensi sumber daya daerah, terutama di pedesaan melalui program inpres, pengembangan wilayah, perbaikan kampung dan sebagainya. Program yang dirancang secara khusus dalam mengatasi kemiskinan diantaranya adalah pengembangan Kawasan terpadu (PKT) yang dimulai sejak tahun 1989/1990.

Sebagaimana hierarki manajemen, fungsi dan peran manajerial akan semakin menurun pada tingkat bawah (*lower management*). Demikian juga peran dan fungsi manajemen pemerintah. Pada aparat pemerintah tingkat bawah, keterlibatan secara teknis dan operasional dalam setiap usaha pembangunan sangat dibutuhkan. Karena pihak yang paling mengetahui secara persis permasalahan dan keadaan di daerah adalah aparat desa yang bersangkutan, maka pendelegasian wewenang atau desentralisasi dalam perencanaan,

pelaksanaan dan pemantauan terhadap program harus diupayakan hingga ke tingkat serendah mungkin. Disamping itu, aparat desa dan masyarakat harus dipersiapkan melalui pelatihan dan pendampingan yang konsisten dan berkesinambungan (Tjokroamidjoyo, 1993).

B. Lembaga-lembaga Formal dan Informal Tingkat Desa

Yang dimaksud lembaga-lembaga formal disini adalah lembaga (organisasi, kelompok, dsb) yang ada di masyarakat yang keberadaannya telah diatur berdasarkan peraturan/kebijaksanaan pemerintah. Contohnya: Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Koperasi Unit Desa (KUD), Karang Taruna, PKK, dan lain-lain. Sedangkan lembaga-lembaga non formal merupakan lembaga yang tumbuh secara berproses di masyarakat dan telah diterima oleh masyarakat, misalnya lembaga keagamaan, sistem arisan, jimpitan, dan lai-lain. Dalam kaitannya dengan upaya pengentasan kemiskinan lembaga-lembaga tersebut memegang peranan penting, khususnya dalam upaya menjangkau sasaran, karena dianggap mewakili dan mengetahui kondisi masyarakat setempat. Namun demikian, selama ini lembaga-lembaga tersebut (khususnya lembaga formal) dinilai masih belum mampu menjangkau, atau setidaknya dirasakan keberadaannya oleh masyarakat. Beberapa lembaga tersebut akan diuraikan di bawah ini.

1. Koperasi Unit Desa (KUD)

Banyak KUD (INPRES NO.2/1978) sampai tahun 1985 sekedar berstatus pelaksana program pengadaan/pembelian beras dan penyalur saprotan, bukan wadah untuk membina kewiraswastaan petani anggota KUD. Bahkan pada saat-saat tertentu KUD yang seharusnya mengangkat harga dasar gabah pada kenyataannya hanya mengangkat harga para tengkulak yang menjual beras/gabahnya pada KUD. Sementara petani tetap menjual beras/gabahnya kepada tengkulak dengan harga rendah (Kasiyanto, 1991). Selain itu, sudah bukan hal yang perlu disembunyikan lagi KUD yang mempunyai

kesulitan dalam permodalan. Semua ini menunjukkan bahwa KUD belum mampu menjadi mitra kerja para pelaku ekonomi di tingkat desa, apalagi di tingkat nasional (dengan para pengusaha besar), karena solusi yang selama ini diusahakan lebih banyak bersifat *solidarity dan charity*.

Secara institusional, Kasiyanto (1991) mengajukan pendapat untuk menghapuskan Departemen Koperasi. Dengan demikian diharapkan setiap departemen yang terkait dengan pembinaan usaha kecil harus menguasai dan mendalami masalah koperasi sehingga harus mempunyai lembaga koperasi sendiri yang tergabung pada lembaga penyuluhan dan pembinaan usaha. Misalnya, koperasi pengrajin batu mulia, tenun, ukir, bambu, dan lain-lain langsung dibina oleh Departemen Perindustrian.

Dilihat dari sisi ketenagakerjaan, penghapusan Departemen Koperasi tidak berarti mem-PHK-kan ribuan karyawan departemen ini, karena mereka tinggal ditingkatkan keterampilannya dan disalurkan pada departemen-departemen yang membutuhkan.

Dalam kaitannya dengan upaya pengentasan kemiskinan yang saat ini sedang dilakukan (IDT), usul ini patut diperhatikan. Sehingga bila dana IDT akan digunakan sebagai modal usaha, pemanfaatan dan penyalurannya menjadi lebih jelas karena koperasi memiliki keterkaitan langsung dengan departemen yang menanganinya. Terlebih bila diingat bahwa sebagian besar departemen memiliki "keterkaitan ke kebelakang" (*backward linkage*), antara lain dalam hal penyediaan sarana produksi dan pemasaran; maka koperasi diharapkan dapat menjadi mitra dan merupakan hubungan yang saling menguntungkan. Tetapi perlu dipikirkan, antara lain, bagaimana dengan program-program pembangunan yang semestinya interdepartemen, sehingga tidak *overlapping* atau saling mengandalkan.

2. Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa

Lembaga ini berfungsi sebagai badan perencanaan dan pengembangan masyarakat di tingkat desa. Tugas-tugas pokok LKMD adalah (Lowa dalam Hagul, 1992):

- a. Merencanakan pembangunan yang didasari atas azas musyawarah
- b. Menggerakkan dan meningkatkan prakarsa dan partisipasi masyarakat untuk melaksanakan pembangunan secara terpadu, baik yang berasal dari pemerintah maupun swadaya gotong royong masyarakat.
- c. Menumbuhkan koordinasi dinamis masyarakat untuk mengembangkan ketahanan di desa atau kelurahan.

Untuk memadukan berbagai program pembangunan yang berasal dari pemerintah dan swadaya masyarakat, ditetapkan adanya sistem UDKP (Unit Daerah Kerja Pembangunan) yang mempunyai kegiatan (Lowa dalam Hagul, 1992):

1. Perencanaan yang menyeluruh dan terpadu yang didahului oleh survei dan penelitian, serta menyusun pola desa.
2. Pelaksanaan dari berbagai program, baik secara sektoral maupun regional, serta partisipasi masyarakat.
3. Menggiatkan kader-kader pembangunan desa untuk dapat berpartisipasi secara produktif dan menguntungkan.
4. Pengendalian pelaksanaan oleh Camat.
5. Mengevaluasi kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh lembaga penelitian untuk mendapatkan metode yang sebaik-baiknya dalam pembangunan desa.

Secara administratif keterlibatan LKMD cukup besar dalam melakukan perencanaan program pembangunan. Hal ini diperkuat oleh kedudukan Kepala Desa yang otomatis menjadi ketua LKMD (UU Nomor 5 tahun 1979 tentang Sistem Pemerintahan Desa). Namun karena hal ini pula kedudukan LKMD sebagai forum masyarakat desa untuk berpartisipasi dalam pembangunan lokal menjadi kurang aspiratif, sebab sebagai aparat yang menjadi ujung tombak pemerintah di desa, maka Kepala Desa lebih memberikan pengarahan dan menurunkan garis kebijaksanaan yang telah ditentukan sebelumnya dari atas (P3PK UGM dalam Sulistiyo dan Rejeki, 1994) Apalagi para pengurus LKMD ditunjuk oleh Kepala Desa, sehingga proses *bottom-up* yang yang sebenarnya tidak terjadi. Selain itu, kurangnya koordinasi dinas-dinas di tingkat kecamatan dengan instansi terkait di

atasnya, mengakibatkan program-program yang di bawa dari tingkat desa seringkali hanya sampai di tingkat kecamatan, dan yang selanjutnya dijalankan adalah program-program yang sudah direncanakan dari "atas".

3. Lembaga Keagamaan

Dalam kondisi masyarakat Indonesia yang heterogen dan religius, lembaga keagamaan masih diakui eksistensinya untuk mempengaruhi massa dalam mendukung pembangunan. Bahkan potensi keswadayaan masyarakat banyak tumbuh melalui lembaga ini. Oleh karena itu, pendekatan terhadap lembaga keagamaan begitu gencar dilakukan pemerintah. Beberapa bukti menyebutkan, kegiatan dalam lembaga keagamaan ini tidak saja berkaitan dengan kegiatan pengajian, namun secara tidak langsung menjadi wadah interaksi dan sosialisasi warga masyarakat. Misalnya Kelompok Yasinan dan Pengajian di desa Lanjaran, Kecamatan Musuk Kabupaten Boyolali yang mampu merangkul warganya dari semua lapisan sehingga terjalin keakraban diantara anggotanya, mulai dari penduduk yang mampu sampai ke penduduk yang kurang mampu (Nugroho dan Pratiwi dalam Mubyarto, 1994). Bahkan tidak jarang pada akhirnya berdampak sosial ekonomis yang positif terhadap pembangunan desa. Misalnya Kelompok Jami'ah di desa Pekiringan, Kecamatan Talang, Kabupaten Tegal yang mampu bergotong royong membuatkan rumah bagi keluarga yang miskin dan dari dana swadaya yang dikumpulkan anggotanya mampu melengkapi sarana dan fasilitas pendidikan di desa tersebut (Setiawati dan Yuwono dalam Mubyarto, 1994); kelompok pengajian di desa Simego, Kecamatan Petung Kriyono, Kabupaten Pelalongan yang memanfaatkan iuran anggotanya untuk biaya pemeliharaan mesjid; bantuan bagi anggotanya yang akan menyelenggarakan pesta dapat diperoleh dari hasil pengumpulan iuran anggota pengajian di desa Jatisari, Kecamatan Sluke, Kabupaten Rembang (Sulistiyo dan Rejeki dalam Mubyarto, 1994).

C. Lembaga Swadaya Masyarakat

Istilah LSM didefinisikan sebagai kelompok swadaya setempat yang dibentuk untuk mengatasi tantangan-tantangan setempat, dengan lingkup kegiatan terpusat pada pengembangan organisasi serta pemantapan swadaya di bidang usaha produktif setempat (Ismawan, 1987).

Ciri-ciri LSM secara garis besar hampir sama, antara lain: LSM dekat dengan masyarakat miskin, tidak birokratis, mempunyai efektifitas dalam penggunaan dana, dan memiliki pengelola atau pengurus yang berloyalitas tinggi terhadap organisasi (Hagul, 1985). Dilihat dari segi manajemen, Hyden dalam Kusuma (1993) berpendapat tentang ciri-ciri LSM, antara lain: terdesentralisasi, skala usaha (ukuran) kecil, dan lebih mampu mendorong penggunaan jasa-jasa pemerintah lebih baik. Emil Salim dalam Syarwani (1987) dan William dalam Siregar (1988) mengemukakan ciri-ciri LSM yang hampir sama, yaitu: bukan bagian dari perpanjangan tangan pemerintah, berorientasi non profit, dan memprioritaskan kegiatannya pada pelaksanaan pembangunan. Emil Salim dalam Syarwani (1987) menambahkan ciri-ciri yang mengarah kepada status organisasi, antara lain: otonom dalam menentukan anggota, pengurus dan sektor usaha; bukan organisasi massa, dan keanggotaan terbatas berdasarkan kebutuhan bersama.

Dalam menjalankan aktivitasnya LSM menggunakan pendekatan *Community Based Activities* (kegiatan bermula, bergerak, dan berbasis dari masyarakat kalangan bawah). Karena itu, sejak awal LSM selalu mengandalkan kesertaan masyarakat. Dalam pandangan LSM kesadaran akan masalah yang dihadapi mereka sendiri menjadi modal penting untuk dianalisa, disusun perencanaannya, dilaksanakan, dan dievaluasi oleh mereka sendiri. Dengan demikian, LSM hanya menjadi pendamping/fasilitator, sedangkan semua kegiatan dilakukan masyarakat sendiri yang biasanya diorganisir melalui kelompok (Maryono, 1993).

Dalam aktivitasnya, pola komunikasi yang dilakukan LSM tersendiri dari (Siregar dalam Kusuma, 1993):

1. Hubungan antar LSM, yang mempunyai dua pola, yaitu pola hubungan antara Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat (LPSM) dengan LSM (sebagai kelompok sasaran) dan pola hubungan antar LSM. Dalam pola pertama LPSM mempunyai hubungan pembinaan terhadap LSM, sedangkan hubungan antar LSM berdasarkan kualitas komunikasi antar LSM.
2. Hubungan LSM dengan pemerintah, yang tercantum dalam Undang-undang Keormasan tahun 1985 pasal 13 sampai 17, yang intinya sebagai berikut : Pemerintah dapat membubarkan organisasi massa (termasuk LSM/LPSM) jika mengganggu ketertiban umum, menerima bantuan dari pihak asing tanpa persetujuan pemerintah, memberi bantuan kepada pihak luar negeri yang merugikan bangsa dan negara, tidak mencantumkan Pancasila sebagai azas organisasi, menyebarkan pemikiran yang bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945. Hubungan ini bersifat mendasar, artinya menyangkut kedudukan LSM secara yuridis formal di hadapan pemerintah. Secara operasional, hubungan antara LSM dan pemerintah meliputi (Eldridge dalam Kusuma, 1993):
 - a. Hubungan kerja sama tingkat tinggi: lebih berorientasi kepada pembangunan daripada mobilisasi, menyelenggarakan program-program bagi organisasi masyarakat yang telah ada atau menciptakan organisasi baru untuk melaksanakan program tersebut.
 - b. Hubungan politik tingkat (mobilitas "akar rumput"). Dalam hal ini LSM tidak melibatkan diri dalam program-program pemerintah walaupun sebagian melakukan penelitian atas nama pemerintah.
 - c. Hubungan penguatan "akar rumput", yang menekankan peningkatan kesadaran melalui mobilisasi diharapkan masyarakat sadar atas haknya. Upaya yang dilakukan adalah mempengaruhi kebijaksanaan sambil mengupayakan formasi kelompok otonom tanpa pretensi politik tertentu.

3. Pola komunikasi antara LSM dengan Lembaga Bantuan Luar Negeri (LBLN) yang berkisar pada pemberian dana. Hadar dalam Siregar (1988) menambahkan bahwa dalam LSM sendiri terdapat hirarki untuk mencapai hubungan yang erat dengan lembaga donor.
4. Hubungan antara LSM dengan masyarakat dengan berdasarkan pada kelompok sasaran dan tempat kegiatannya dan berdasarkan mekanisme kegiatannya (siregar, 1988). Utrecht dalam Siregar (1987) menjelaskan bahwa banyak LSM mendasarkan pilihan proyeknya pada pertimbangan resiko kecil-kecil besar, maka komunikasi yang terjadi lebih mengarah kepada masyarakat yang tanggap bukan masyarakat miskin.

Siagian dalam Kusuma (1993) mengungkapkan tiga pendekatan dalam spektrum sikap dan perilaku LSM terhadap pengentasan kemiskinan, yaitu:

1. Pendekatan kesejahteraan, yaitu memberikan pelayanan kepada kelompok-kelompok yang berpendapat rendah.
2. Pendekatan pembangunan, dimana tekanan program adalah dukungan proyek-proyek untuk meningkatkan produktivitas dan kemandirian kaum miskin
3. Pendekatan *empowerment* (pemberdayaan/penguatan), yaitu pendekatan yang melihat kemiskinan sebagai suatu proses politik dan *committed* terhadap peningkatan kemampuan masyarakat untuk mengambil bagian dalam proses itu.

Ismawan dalam Hagul (1992) mengemukakan beberapa peranan yang dapat dilakukan LSM atau LPSM (Lembaga Pengembangan Swadaya Masyarakat) yaitu:

1. Sebagai fasilitator atau katalisator, yaitu memulai para pembina yang tinggal di tengah-tengah kelompok menyertai proses perkembangan kelompok, membantu memecahkan masalah dan ikut menentukan alternatif pemecahan. Seorang pembina bukan pemimpin kelompok tetapi sahabat kelompok dalam perjalanannya mencapai dan mengembangkan kemandiriannya. Seorang pembina juga penghubung antara kelompok dengan lembaga atau pamong

- setempat, sehingga dia menjadi unsur perekat ke arah kerja sama yang saling menguntungkan dan menghidupkan.
2. Sebagai pelatih atau pendidik, yaitu mencarikan dan menyalurkan informasi-informasi dan pengalaman-pengalaman dari luar ke dalam kelompok melalui berbagai metode belajar-mengajar. Dalam hal ini hubungan LSM atau LPSM dengan kelompok swadaya seperti hubungan guru dan murid dalam kelas. Tetapi bukan kelas di mana Sang Guru maha tahu melainkan kelas dimana guru juga belajar dari murid dan mendapatkan peneguhan dari mereka. Untuk itu perlu gaya hidup "Sang Guru" diselaraskan dengan gaya hidup "Murid". Metode ini dapat dikatakan implementasi dari metode pendidikan orang dewasa (*androgogi*).
 3. Pemupukan modal, dengan mendorong upaya-upaya penghematan, menabung, usaha produktif, dan lain-lain. Masalah pemupukan modal selalu menjadi kesulitan bagi kelompok-kelompok pedesaan antara lain karena tiadanya lembaga keuangan setempat yang menunjang ke arah itu. Dalam hal ini LPSM bisa berfungsi sementara sebagai lembaga keuangan setempat atau berfungsi sebagai penghubung dengan lembaga keuangan terdekat.
 4. Menyelenggarakan proyek-proyek simultan. Meningkatkan kemandirian kelompok-kelompok swadaya tidak hanya memberikan dorongan berupa masukan seperti di atas tetapi juga menarik keluar kelompok tersebut dari isolasi "rumah keongnya", yaitu dengan menyelenggarakan proyek-proyek simultan. Proyek-proyek tersebut bisa berupa proyek teknologi tepat guna, proyek produksi dan pemasaran gaya PIR (Perusahaan Inti rakyat) maupun proyek infrastruktur lainnya.

D. Lembaga Pendidikan Tinggi

Peranan lembaga pendidikan tinggi dalam upaya pengentasan kemiskinan sangat terkait erat secara intern dengan Tri Darma Perguruan Tinggi yang menjadi jiwa civitas akademika di dalamnya. Oleh karena itu, dengan latar belakang disiplin ilmu apapun, perguruan tinggi harus dapat melahirkan lulusan-lulusan yang siap

untuk mengamalkan ketiga darma tersebut secara utuh dalam spesialisasi bidang ilmu masing-masing. Hal ini termasuk pula dukungan terhadap aktivitas-aktivitas lembaga kemahasiswaan intra maupun ekstra kampus yang diharapkan mampu memberikan nilai tambah pada mahasiswa, sehingga bukan hanya bidang penelitian akademisi yang menjadi pilihan perguruan tinggi dalam pengentasan kemiskinan ini.

Secara garis besar, bidang dan peranan yang dapat dilakukan oleh lembaga pendidikan tinggi adalah:

1. Bidang penelitian dan pengembangan ilmu dan teknologi, terutama teknologi madya dan tepat guna yang disepakati menjadi pilihan teknologi bagi masyarakat pedesaan dalam upaya pengentasan kemiskinan (Mangkuprawira, 1994)
2. Sebagai lembaga intelektual dan otonom perguruan tinggi diharapkan mampu menjadi pengontrol kebijakan-kebijakan pemerintah
3. Secara langsung, perguruan tinggi mampu melahirkan sarjana sarjana yang siap mengabdikan diri pada masyarakat. Misalnya, dalam upaya mendukung program IDT, perguruan tinggi harus mempersiapkan para lulusannya menjadi tenaga khusus/pendamping yang berkualitas dan mampu mengartikulasikan kepentingan masyarakat

BAB V. OPTIMALISASI INPRES DESA TERTINGGAL (IDT) DALAM UPAYA PENGENTASAN KEMISKINAN

Dengan melihat hasil-hasil yang telah dicapai dalam segala bentuk program pengentasan kemiskinan pada PJP I, baik program sektoral maupun regional, maka pada PJP II ini kedua program tersebut dipadukan dalam satu program khusus yang dinamakan Inpres Desa Tertinggal (IDT).

Sebagaimana telah disinggung pada bab sebelumnya, IDT merupakan gerakan yang diangkat berdasarkan asumsi bahwa penduduk

miskin mempunyai kemampuan dan keswadayaan yang bila mendapat peluang yang baik dan tepat akan berkembang menuju kemajuan yang diinginkan (Saefuddin, 1993). Oleh karena itu program IDT diarahkan pada pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi untuk mewujudkan kemandirian penduduk miskin, dengan menerapkan prinsip-prinsip keswadayaan dan partisipasi. Dengan demikian masyarakat miskin tidak saja menjadi obyek, tetapi juga subyek pembangunan.

Secara konsep, gerakan IDT dipandang sudah cukup tepat dan matang sebagai suatu upaya terpadu untuk mengentaskan kemiskinan. Tetapi dalam operasionalisasinya, tampak masih banyak kekhawatiran dari banyak kalangan. Oleh karena itu dalam bab ini akan diuraikan beberapa hal yang dianggap penting dan mendasar dalam implementasi gerakan IDT yang bisa menjadi kendala maupun mempunyai peluang terjadinya penyelewengan/penyalahgunaan.

A. Pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM)

Salah satu jalur yang diambil dalam upaya mencapai dampak yang diharapkan dari program IDT adalah penguatan kelembagaan kelompok orang miskin. Hal ini diwujudkan melalui Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM), yaitu kelompok masyarakat berpenghasilan rendah, terbatas kemampuan dan aksesnya dalam mendapatkan pelayanan, prasarana, dan permodalan untuk memenuhi kebutuhan dasarnya, atau menghadapi masalah-masalah khusus dan mendesak untuk segera mendapatkan penanganan dan bantuan (BAPPENAS, 1993).

Kegiatan awal dari pembentukan KSM adalah melakukan pendataan penduduk di bawah garis kemiskinan yang bermukim di tiap desa tertinggal, yang dilakukan oleh aparat desa yang sudah dibekali, dibantu oleh Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), Tim Penggerak PKK, dan petugas instansi sektoral serta pemuka masyarakat yang ada di tingkat desa. Selanjutnya diikuti dengan pembentukan kelompok masyarakat (Saefuddin, 1993).

Tahap pembentukan KSM ini dipandang penting karena menyangkut pelaksanaan program selanjutnya dan pencapaian sasaran kegiatan yang efektif. Artinya, bila tahap ini tidak dijalankan dengan secermat dan sebaik mungkin, maka sasaran program yang sebenarnya, yaitu masyarakat termiskin, tidak akan tercapai. Kesalahan menentukan sasaran ini bisa terjadi dengan sengaja maupun tidak sengaja. Sengaja, karena memang di "rekayasa" oleh petugas atau aparat desa, dengan motivasi ekonomi atau lainnya. Tidak sengaja, misalnya karena mengejar target waktu untuk membentuk KSM secepatnya, sehingga kegiatan awal (pendataan penduduk miskin) dilakukan terburu-buru dan tidak optimal, sehingga akhirnya KSM dibentuk dengan anggota yang ditunjuk secara asal-asalan.

Oleh karena itu dalam pembentukan KSM perlu diperhatikan beberapa hal, antara lain:

1. Penetapan target waktu yang cukup dan disesuaikan dengan kondisi masing-masing desa. Hal ini dapat dilakukan pada kebijaksanaan pelaksana tingkat kecamatan atau kabupaten, sehingga kegiatan pendataan dan pembentukan kelompok dilakukan secara optimal dan tidak tergesa-gesa.
2. Penentuan kriteria calon anggota KSM yang jelas, baik dari indikator ekonomi, sosial, maupun aspek non fisik lainnya. Misalnya, tidak semata-mata karena orang tersebut miskin, tetapi juga dipandang memiliki kemauan untuk bekerja keras. Hal ini akan lebih banyak terkait dengan faktor-faktor penyebab kemiskinan individu maupun desa tersebut secara keseluruhan (*struktural atau kultural*). Kriteria yang dicantumkan dalam Panduan Program IDT masih memerlukan penjabaran yang lebih terperinci dan pragmatis, namun tetap fleksibel (disesuaikan dengan kondisi lokal).
3. Perlunya melibatkan tokoh-tokoh masyarakat informal, serta kelompok-kelompok masyarakat yang sudah ada. Dalam Panduan Program IDT (BAPPENAS, 1993) dinyatakan bahwa KSM dapat tumbuh dari kelompok-kelompok tradisional (kelompok arisan, kelompok

sinoman, kelompok paketan, dan lain-lain), dan dapat pula ditumbuhkan dan dibina secara khusus. dalam kaitannya dengan upaya penguatan kelembagaan kelompok masyarakat, akan lebih baik jika KSM diprioritaskan bagi kelompok-kelompok tradisional yang sudah ada sebelumnya. Hal ini akan memudahkan semua pihak, karena kerja sama yang diharapkan antar anggota KSM sudah ada, tinggal dibina dan dikembangkan. Selain itu juga memudahkan pada pendamping dalam mengarahkan kegiatan/usaha yang akan dilakukan, karena umumnya mereka sudah memiliki kepentingan yang sama pada saat menjadi anggota kelompok sebelumnya. Namun demikian, pembentukan KSM dengan mengutamakan kelompok-kelompok tradisional yang sudah ada, tidak berarti mengesampingkan usaha-usaha pembentukan kelompok baru. Seringkali justru kelompok baru inilah yang perlu diberi perhatian lebih, walaupun sebelumnya sudah ada kelompok-kelompok lain. Hal ini bisa terjadi apabila, misalnya, masyarakat yang terlibat dalam kelompok-kelompok yang sudah ada hanya masyarakat golongan mampu atau elit desa saja, sehingga kelompok tersebut bukan sasaran program IDT yang sebenarnya. Oleh karena itu, dalam pembentukan KSM sangat diperlukan kejelian dan perhatian yang besar dari pendamping sebagai "orang luar" (outsider) disamping peran aparat desa maupun warga desa lainnya. Peran outsider dalam hal ini sangat diperlukan karena dipandang mampu bersikap obyektif dalam menilai dan mengamati kondisi desa tersebut. Tetapi sebagai "orang luar", pendamping memiliki kelemahan dalam memahami kondisi dan masyarakat desa tersebut secara keseluruhan. Oleh karena itu pendamping sangat perlu menjalin kerja sama dengan aparat desa maupun tokoh-tokoh masyarakat setempat.

B. Pemilihan Kegiatan atau Usaha

Dalam pemilihan jenis usaha yang akan dilakukan KSM perlu mengacu pada orientasi kegiatan yang diarahkan pada (Swastomo, 1994) :

- a. *Quick yielding*, yaitu kegiatan bersifat cepat menghasilkan
- b. *Sustainable*, yaitu kegiatan mampu berkelanjutan/bergulir (*pola revolving*)
- c. *Strategis*, yaitu kegiatan yang mengakomodir tuntutan kebutuhan kelompok sasaran
- d. *Kuratif*, yaitu bersifat menyembuhkan terhadap (salah satu) penyebab perangkat dan tidak sekedar *anagesik* (bersifat sementara)
- e. *Beneficiaries-oriented*, yaitu kegiatan berorientasi pada kelompok sasaran (keluarga miskin).

Meskipun menurut tahapan kegiatan pemilihan jenis usaha dilakukan setelah pembentukan KSM, namun semestinya tahap ini dipertimbangkan sebaik-baiknya sebelum pembentukan KSM. hal ini akan memudahkan petugas dalam mengelompokkan anggota KSM, disamping untuk mengantisipasi kemungkinan ketidakcocokan minat dan latar belakang usaha anggota KSM.

BAPPENAS (1993) menyatakan dalam penentuan jenis-jenis kegiatan/usaha yang dapat dibiayai dengan dana IDT perlu diperhatikan hal-hak berikut:

- a. Bukan merupakan prasarana fisik karena pembangunan prasarana fisik diupayakan memulai program pembangunan yang ada.
- b. Cepat menghasilkan, yaitu jarak waktu antara pengeluaran yang harus dilakukan dengan penerimaan hasil kegiatan tidak terlalu lama
- c. Mendayagunakan potensi yang ada dan dimiliki desa
- d. Produk dapat dipasarkan atau memenuhi permintaan pasar, sehingga menghasilkan nilai tambah
- e. Dapat memenuhi kebutuhan yang sifatnya mendesak dan melibatkan sebanyak-banyaknya penduduk miskin.
- f. Memberikan hasil dan dapat digulirkan pada seluruh warga
- g. Dapat dilakukan dengan cara-cara yang sudah dikenal dan dikuasai oleh masyarakat dengan memanfaatkan pengetahuan asli yang telah ada dan secara teknis mudah dilaksanakan

- h. Disesuaikan dengan potensi dan kondisi ekologis, sehingga tidak merusak kelestarian lingkungan hidup
- i. Saling mendukung dan tidak bersaing dengan kegiatan lain yang dilaksanakan melalui program pembangunan sektoral dan regional
- j. Secara sosial budaya dapat diterima oleh masyarakat.

Persoalan yang mungkin muncul dalam pemilihan jenis usaha ini adalah terjadinya usaha-usaha yang tumpang tindih, baik antara masyarakat miskin dalam satu desa, antar desa, antar kecamatan, antar kabupaten, maupun antar propinsi. Sebagai contoh "perang" dalam satu desa, misalnya katakanlah ada desa di pedalaman Kalimantan yang berpenduduk 1000 jiwa. Ini berarti tiap orang akan mendapat bagian 20 ribu rupiah. Bila rata-rata satu keluarga terdiri dari empat orang, maka keluarga itu akan mendapat jatah sebesar Rp 80.000,-. Dengan dana ini tiap keluarga dapat mengorbankan satu teras rumahnya untuk membuka warung kecil, karena dagang merupakan salah satu bentuk usaha yang sering dianggap paling "gampang". Maka, bila dana itu diserahkan kepada tiap keluarga, mungkin separuhnya akan memilih usaha ini. Apa yang terjadi ?

Jumlah warung di desa itu yang semula hanya tiga atau empat buah, akan bertambah menjadi lebih dari 100 buah. Barang konsumsi pun mengalir ke desa itu sebagai pengisi warung. Lalu barang yang tidak laku dikonsumsi sendiri, dana pun segera lenyap ke perut, karena warung-warung berperang memperebutkan konsumen yang begitu sedikit. Warung bangkrut, dan menunggu kembali dana IDT tahun berikutnya, desa tetap miskin.

Adapula pengelolaan dana IDT yang terkoordinir dalam satu desa, yang dialokasikan untuk berbagai kegiatan ekonomi. Misalnya, bila KSM cukup jeli, maka akan dilakukan "*rembug desa*", yang kemudian mengalokasikan dana itu untuk aneka kegiatan ekonomi. Misalnya muncul "alokasi" dana Rp. 20 juta itu sebagai berikut:

- Membangun warung serba ada kelas desa dengan dana Rp. 5 juta
- Usaha peternakan ayam dengan dana Rp. 5 juta
- usaha penanaman kedelai dengan dana Rp. 5 juta
- Usaha kebun rambutan dengan dana Rp. 5 juta

Sepintas, mungkin merupakan suatu rencana yang lebih manis. Ada usaha yang langsung berputar (warung), berjangka lebih panjang (ternak ayam dan kebun kedelai), dan jangka panjang rambutan.

Namun dalam skala Propinsi sebut saja Kalbar dengan dana IDT untuk 1000 desa, bila semua desa berpikir sama, akan muncul 1000 warung baru bernilai investasi total Rp. 5 milyar, peternakan ayam dengan nilai investasi Rp. 5 milyar, dan seterusnya.

Persoalannya, kemana hasil produksi akan dipasarkan ? sesuai mekanisme pasar, bila produksi berlimpah pada pasar yang konstan, harga akan melorot, bayangan kegagalan usahapun akan muncul. Belum lagi soal fasilitas pendukung seperti ketersediaan pakan ternak, yang karena berebut akan cenderung menikmati, sehingga memperbesar kemungkinan kegagalan usaha (Kompas, 1994).

Oleh karena itu koordinasi bersifat teknis operasional sangat dibutuhkan, karena penggunaan dana IDT diserahkan tanpa arahan pada setiap desa, kesalahan bisa saja tak terbatas untuk skala desa, skala kecamatan atau kabupaten. Bukan mustahil skala propinsi bahkan skala nasionalpun akan mengalami hal yang sama. dana untuk memerangi kemiskinan, malah perang sendiri satu sama lain.

Kerja sama pemanfaatan IDT secara nasional mungkin sekali sulit dirancang dalam waktu pendek. Namun untuk satu propinsi, kemungkinan untuk membentuk program yang mendamaikan dana IDT tahun pertama ini masih terbuka. Dana IDT ini seharusnya bekerja sama antara tiap desa, namun juga antara dana itu dengan potensi setempat secara menyeluruh, sehingga menjadi peluang usaha yang benar-benar memanfaatkan seluruh *Comparative Advantage* (keunggulan komparatif) setempat, sehingga membentuk *competitive advantage* (keunggulan kompetitif) di kancah persaingan global.

Salah satu kendala dalam implementasi program IDT adalah kondisi sumber daya alam, khususnya sumber daya pertanian yang ada di desa tertinggal. Seperti diketahui, ada desa tertinggal yang sumber daya pertaniannya sangat terbatas dan marginal. Kalau diolah dan dikembangkan tidak akan memberikan hasil maksimal (Saefuddin, 1993). Oleh karena itu dalam memilih bidang usaha hal ini perlu dipertimbangkan dengan sebaik-baiknya. Ini berarti jenis usaha yang dipilih harus disesuaikan dengan kondisi dan potensi daerah tersebut. Saefuddin (1993) menyatakan bahwa bidang usaha yang dipilih tidak harus selalu di bidang pertanian.

Hal lain yang perlu diperhatikan adalah peluang lembaga-lembaga pendukung untuk terlibat dalam usaha, langsung maupun tak langsung, terutama dalam penyediaan fasilitas pendukung, termasuk bidang pemasaran. Faktor ini perlu dipertimbangkan, karena produktifitas hasil yang tinggi tidak menjamin peningkatan pendapatan masyarakat miskin jika tidak ada jaminan pemasaran maupun aspek *forward linkage* (keterkaitan ke depan) lainnya. Oleh karena itu kerja sama dengan sektor/usaha swasta sangat diperlukan. Dalam hal ini nampaknya pemerintah belum memberikan perhatian yang maksimal dengan tidak dilibatkannya kalangan ini dalam program IDT, sehingga ada kekhawatiran hasil-hasil produksi masyarakat di desa tertinggal hanya akan dikonsumsi sendiri. Kalaupun dipasarkan, hasilnya tidak akan optimal. Dalam kaitannya dengan hal ini, masalah prasarana jalan dan perhubungan perlu juga mendapat perhatian, karena umumnya lokasi desa-desa tertinggal merupakan kantong-kantong kemiskinan yang jauh dari pusat keramaian dan pasar, sehingga sulit dijangkau (Saefuddin, 1993). Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan kebijaksanaan pemerintah agar desa tersebut dapat dimasuki dan dicapai transportasi umum. Masalah pembangunan prasarana fisik ini perlu diperhatikan benar oleh para pelaksana IDT di setiap tingkatan. Jangan sampai dana IDT digunakan untuk pembangunan prasarana tersebut, karena pembangunan prasarana fisik diupayakan melalui program pembangunan yang ada. Hal ini ditegaskan dalam Panduan

IDT tentang jenis kegiatan yang dapat dibiayai dengan dana IDT (BAPPENAS, 1993).

BAB VI. KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Kemiskinan merupakan suatu keadaan/kondisi kualitas hidup yang rendah. Penyebab kemiskinan secara umum terbagi menjadi kemiskinan kultural, struktural, dan faktor-faktor subyektifitas masyarakat.

Untuk mengukur kemiskinan pada dasarnya digunakan indikator pendapatan, konsumsi, maupun faktor-faktor fisik/fasilitas yang dimiliki. Lebih lanjut, faktor-faktor yang mempengaruhi kemiskinan ini saling berkait dan membentuk lingkaran setan kemiskinan, sehingga masalah kemiskinan menjadi sangat penting bagi kelangsungan pembangunan di suatu negara.

Upaya pengentasan kemiskinan dilakukan melalui beberapa kebijakan, yaitu kebijakan langsung, kebijakan tak langsung, dan kebijakan yang bersifat khusus. Kebijakan-kebijakan tersebut diimplementasikan dalam bentuk program-program sektoral, regional, dan program khusus.

Disamping itu, upaya pengentasan kemiskinan tersebut tidak terlepas dari peranan lembaga-lembaga seperti pemerintah, lembaga pendidikan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, maupun lembaga-lembaga formal dan informal tingkat desa (LKMD, KUD, dan lembaga keagamaan).

Inpres Desa tertinggal (IDT) merupakan realisasi kebijakan pengentasan kemiskinan secara terpadu, baik dari bentuk program maupun lembaga pelaksanaannya. Untuk mengoptimalkan program tersebut beberapa hal perlu diperhatikan, terutama dari segi operasionalisasinya, antara lain dalam pembentukan Kelompok Swadaya Masyarakat (KSM) dan pemilihan kegiatan atau usaha yang akan dijalankan oleh KSM tersebut.

B. SARAN

Dalam upaya mengentaskan kemiskinan secara menyeluruh diperlukan kajian-kajian yang bersifat multi dimensi, baik dari sisi historis (proses), faktor-faktor internal dan eksternal yang mempengaruhinya, serta akibatnya-akibatnya yang ditimbulkannya. Sehingga upaya-upaya yang dilakukan tidak bersifat sementara atau hanya yang tampak dipermukaan saja. Khusus untuk program IDT, perlu diupayakan kegiatan/usaha yang bersifat *revolving fund* (dana berputar), sehingga masyarakat akhirnya benar-benar dapat menjadi subyek pembangunan dalam upaya mewujudkan *sustainability development* (pembangunan berkelanjutan)

UNIVERSITAS TERBUKA

DAFTAR PUSTAKA

- Baker, D. 1980, *Memahami Kemiskinan di Kota*. Prisma, LP3ES, Jakarta
- BAPPENAS, 1993, *Panduan Program Inpres Desa Tertinggal*, BAPPENAS, Jakarta
- , 1991, *Indikator Kesejahteraan Masyarakat*, BPS, Jakarta
- Bulletin Bina Swadaya, 1993, *Kemiskinan dan LSM*, Bina Swadaya, Jakarta.
- Chambers, R. 1987, *Pembangunan Desa Mulai dari Belakang*, LP3ES, Jakarta
- Effendi, TH., 1993, *Sumber Daya Manusia, Peluang Kerja dan Kemiskinan*, PT. Tiara Wacana. Yogyakarta.
- Geertz, 1974, *Involusi Pertanian, Suatu Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*.
- Hagul, P., dalam Hagul, Ed. 1992, *Pembangunan Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat*. CV Rajawali, Jakarta.
- Ismawan, B. dalam Hagul, Ed. 1992, *Pendidikan yang Diperlukan untuk Pengembangan Pedesaan*, CV. Rajawali. Jakarta.
- Jhingan, ML. 1992, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*, CV. Rajawali, Jakarta.
- Kantor Statistik Propinsi Jawa Barat dan BAPPEDA Jawa Barat. 1992, *Identifikasi dan Klasifikasi Desa Miskin di Jawa Barat*. Bandung.
- Kartasasmita, G. dalam *Mimbar BP7*, 1993, Beberapa Pokok Pikiran mengenai Pembangunan Sumber daya Manusia, Pemerataan Pembangunan dan Upaya Pengentasan Kemiskinan untuk Menjamin Pertumbuhan Ekonomi dan Pembangunan Berkelanjutan. Percetakan Negara RI, Jakarta

- Kasiyanto, 1991, *Masalah dan Strategi Pembangunan Indonesia*, Pustaka Pembangunan Swadaya Nusantara, Jakarta.
- Kusuma, G., 1993. *Peranan LSM dalam Pembangunan di Pedesaan*, Jurusan Sosial Ekonomi Faperta IPB. Bogor.
- Lowa dalam Hagul, Ed., 1992, *Kesan dan Pengalaman dalam Melaksanakan Proyek-proyek Air Minum*, Catatan Seorang Petugas Lapangan, CV. Rajawali, Jakarta.
- Mangkuprawira, S., 1994, *Peranan Perguruan Tinggi Dalam Mengefektifkan Program IDT*, disampaikan dalam Lokakarya Pengelolaan Program Instruksi Presiden (INPRES) Desa Tertinggal, Bogor.
- Marina, R., 1993, *Pembangunan Pertanian dan Kemiskinan di Daerah Pedesaan*. Jurusan Sosek, IPB Bogor.
- Maryono, 1993, *Kearah Kerja Sama yang Fungsional Antara LSM, Pemerintah, dan Sektor Swasta dalam Pengentasan Kemiskinan*, Bulletin Bina Swadaya, Jakarta
- Menteri Dalam Negeri, 1993, *Petunjuk Pelaksanaan Program Pembangunan Daerah 1993/1994*, Jakarta.
- Mubyarto, dkk., 1994, *Keswadayaan Masyarakat Desa Tertinggal*, Aditya Media. Yogyakarta.
- Nasoetion, L. 1991. *Ekonomi Kemiskinan di Indonesia*. Suatu kajian Eksploratif dalam Kolopaking dan Aminah (Ed.) 1991. Prosiding Semiloka Nasional Penanggulangan Kemiskinan. Fakultas Pertanian IPB Bogor.
- Pamuji, 1993, *Menguak Isu Kemiskinan*. Bulletin Bina Swadaya, Jakarta
- Participatory Development Forum (PDF). 1992, *Pengembangan Swadaya Nasional: Tinjauan kearah Persepsi yang Utuh*, LP3ES, Jakarta.
- Saefuddin, AM., 1993, *Program Inpres Desa Tertinggal Persiapan, Implementasi, dan Hambatan*, Jakarta.

- Sajogyo. 1997, *Garis Kemiskinan dan Kebutuhan Minimum Pangan*, LPSP IPB Bogor.
- Sinaga dan White. 1980, *Beberapa Aspek Kelembagaan di Pedesaan Jawa dan Hubungannya dengan Kemiskinan Struktural*, Makalah dalam Kongres ke-3/Seminar Ilmiah Nasional, HIPIS. Malang.
- Soedjono, I. 1991, *Strategi Kebijakan Pembangunan Pertanian dalam Menanggulangi Kemiskinan*, dalam Kolopaking dan Aminah (ed.), 1991. Prosiding Semiloka Nasional Penanggulangan Kemiskinan, Fakultas Pertanian IPB Bogor.
- Soedjatmoko. 1987, *Dimensi-dimensi Struktural Kemiskinan*, Prisma, LP3ES, Jakarta.
- Sulistiyo dan Rezeki dalam Mubyarto, 1994, *Potensi dan Prospek Pengembangan Keswadayaan Masyarakat Desa Jatisari, Kecamatan Sluke, Kabupaten Rembang, Jawa Tengah*, Aditya Media, Yogyakarta.
- Sumardjan. 1980, *Kemiskinan Struktural dan Pembangunan*, Kata Pengantar dalam Alfian, ed., *Kemiskinan Struktural*, Suatu Bunga Rampai, Yayasan Ilmu-Ilmu Sosial, Jakarta.
- Susapto. 1993, *Kemiskinan dalam Perspektif Pembangunan*, Bulletin Bina Swadaya, Jakarta.
- Swastomo, W., 1994, *Penanggulangan Kemiskinan dan Kendalanya*, BAPPEDA, Sukabumi.
- Tamba, FS. 1993, *Rebu Rakyat Intensifikasi*, Suatu Kebijakan Pembangunan Pertanian, Jurusan Sosek IPB Bgor.
- Tjokroamidjono, B., dalam Mimbar BP7, 1993. *Manajemen Pembangunan Pengentasan Kemiskinan*, Percetakan Negara RI, Jakarta.
- Wijaya, T., 1986, *Upaya Pemecahan Masalah Kemiskinan di Pedesaan*, Sosek IPB Bogor.